

LE CONSEIL DE L'ORDRE

8, RUE DU GRAND-CHÊNE
CASE POSTALE 7056
CH - 1002 LAUSANNE

TÉL : 021 311 77 39
FAX : 021 311 77 49

info@oav.ch
www.oav.ch

Par courriel à : joanne.kobel@vd.ch

**Département de l'économie, de
l'innovation et du sport (DEIS)**
A l'att. de Madame Joanne Kobel Dubail
Rue Caroline 11
1014 Lausanne

Lausanne, 15 juin 2021

Mise en consultation des projets de loi fédérale sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises et mise en place d'un frein à la réglementation

Madame la Conseillère juridique,

Au nom de l'Ordre des avocats vaudois (OAV) et dans le délai imparti pour ce faire, je reviens ici sur votre correspondance du 20 mai 2021 nous invitant à vous faire part de nos observations en relation avec les deux projets mis en consultation concernant l'allégement administratif des entreprises.

Non sans vous remercier de nous avoir invités à nous déterminer, je vous livre ci-dessous le fruit des travaux menés par la Commission droit des obligations de l'OAV, sous l'égide de sa Présidente Me Christine Sattiva Spring.

* * *

D'entrée de cause, la Commission constate que le sujet paraît non seulement juridique, mais largement politique.

De manière générale, elle salue l'idée de mettre en place des mécanismes pour éviter l'inflation législative. Elle s'interroge toutefois sur la manière dont l'objectif assigné par le Parlement est réellement réalisé par les textes soumis en consultation.

On rappelle qu'il est proposé les modifications suivantes :

- Introduction dans l'ordre juridique suisse d'une loi fédérale sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE)
- Introduction d'une lettre d à l'article 159 al. 3 de la constitution pour donner un poids particulier à la LACRE
- Modification de la loi sur le Parlement implémentant la modification constitutionnelle.

1. La Commission s'est longuement interrogée sur le bien-fondé de la **modification constitutionnelle**. En effet, pour donner à la loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises un certain poids, il a été prévu de modifier la constitution en ce sens que toute loi entraînant soit une augmentation des coûts pour un nombre minimal d'entreprises fixé dans la loi, soit une augmentation des coûts de la réglementation dépassant le montant fixé dans la loi devrait être adopté à la majorité des membres de chaque Conseil.

La Commission questionne la nécessité d'une telle modification de majorité et redoute que le mécanisme proposé ne permette à un groupement politique peu favorable à la loi de faire barrage à son adoption.

Un autre élément pourrait susciter des différends potentiels importants : quid d'une législation dont on constaterait ultérieurement à son adoption qu'elle n'a pas été soumise à la majorité prévue à l'art. 159 al. 3 let. d Cst ? : Serait-il possible de contester à titre abstrait la validité d'une loi avant son entrée en vigueur ? Dans ce cas, on donnerait à de telles lois une valeur particulière qui permettrait de contrôler leur conformité à la constitution, alors que ce contrôle n'existe pas pour les lois fédérales.

Et qu'advierait-il d'une loi dont on constaterait au fil de son application concrète qu'elle n'a pas été adoptée à la majorité nécessaire compte tenu des coûts qu'elle engendre dans les dix ans suivant son adoption ? Serait-elle nulle ou annulable ? Un contrôle incident de cette loi serait-il possible en cas de contestation ultérieure de ses conditions d'adoption ? La sécurité du droit se trouverait largement pénalisée par ces incertitudes.

Ainsi, quoi qu'il en soit, la Commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu de modifier la majorité que doit réunir la loi pour pouvoir être adoptée et, partant que la modification constitutionnelle est inadéquate en ce sens qu'elle est propre à entraîner des conséquences contreproductives par rapport au but initial recherché par le législateur.

2. Se penchant sur **la LACRE** en particulier, la Commission considère que la loi découle de l'idée censée que le parlement devrait être informé, avant de voter une loi, des coûts qu'elle génère. La Commission exprime toutefois la crainte que les entreprises, et en particulier les PME, ne soient inondées de sondages ou de questionnaires et n'aient besoin de ressources supplémentaires pour y répondre, alors même que l'objectif visé est de réduire leur charge administrative liée à la réglementation. Ainsi, l'impact visé d'allègement des coûts pourrait être largement mis à mal par des sollicitations trop nombreuses de l'Administration fédérale aux entreprises. Le rapport joint à la documentation laisse penser que l'existence de la loi doit surtout avoir un effet dissuasif ; le mécanisme proposé ne manque-t-il pas de proportionnalité ?

Par ailleurs, en consultant la liste des tâches du Conseil fédéral et de l'Administration fédérale, la Commission craint que les vérifications préalables à toute réglementation et surtout l'estimation des coûts ne donnent lieu à de multiples passes d'armes dans la mesure où rien n'est prévu qui soit objectivement vérifiable de manière simple. La Commission s'est en particulier posé la question de la manière dont seraient résolus des désaccords sur l'analyse *ex ante* des coûts de la réglementation ou le nombre d'entreprises concernées, avec des risques évidents de retards dans la mise en œuvre de certaines

législations. Ainsi, par des procédures multiples et croisées, le Parlement pourrait finalement mettre en échec le système du frein à la réglementation dont on répète qu'il est en tant que tel un objectif respectable et désirable.

Dans les innovations intéressantes de la loi figure l'art. 8 LACRE, soit le projet de guichet virtuel. La Commission y est très favorable, considérant que cela permet de traiter de nombreuses demandes/réclamations indépendamment de la possibilité des individus de se déplacer et des collaborateurs d'être ou non présents ; la pandémie COVID 19 a montré la nécessité d'une telle généralisation.

Ainsi, de manière générale, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi, la possibilité d'augmenter les interactions entre l'Administration et les administrés paraît judicieuse, dans la mesure où le mécanisme n'est pas instrumentalisé sur le plan politique ; la crainte existe que l'innovation législative soit freinée. Il est en effet très important, aux yeux de la Commission, que l'outil politique ne vienne pas bloquer l'innovation. Commission de droit des obligations de l'OAV – consultation fédérale loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises et mise en place d'un frein à la réglementation

Certes, si l'on regarde plus précisément les dispositions de la LACRE on constate qu'un certain nombre de principes énoncés paraissent aller de soi.

Toutefois, en l'absence de précision, il n'est pas certain que le but de frein à la réglementation puisse être atteint plus aisément qu'il ne devrait l'être actuellement, dans la mesure où il peut déjà être rattaché à des principes généraux de l'ordre juridique.

La Commission ajoute que le fait que le mécanisme proposé n'existe pas dans les pays voisins, ni dans les cantons (à sa connaissance), devrait inciter à une certaine prudence dans un Etat fédéral où les lois apparaissent déjà comme le résultat de nombreux compromis, avec cette conséquence que les objectifs initiaux ne sont parfois que peu présents dans le résultat final, d'une part, et que le temps mis à l'élaboration d'une loi est très important, d'autre part.

L'introduction d'une analyse des coûts de certaines nouvelles réglementations dans le domaine visé ne devrait pas impliquer de coûts auprès des entreprises. Cette analyse ne devrait pas non plus impliquer de processus spécifique (quorum particulier) dans l'adoption de la loi en cause.

Enfin, la Commission craint que l'instauration de ce frein à la réglementation n'allonge encore le processus législatif, ce qui pourrait avoir un impact négatif sur la réactivité de la Suisse à légiférer sur les sujets liés à l'innovation et à la technologie dont les avancées sont déjà régies par un rythme bien plus soutenu que le rythme des délibérations parlementaires.

3. Si l'on suit la proposition de la Commission, soit de ne pas modifier la Constitution, **la loi sur le Parlement** n'aurait guère besoin d'être amendée, sinon par l'introduction de l'art. 141 al. 3, dont la lettre c pourrait être tracée. Par ailleurs, dans le cadre de la disposition transitoire, le délai de 5 ans paraît beaucoup trop court au vu du temps consacré à l'élaboration d'une loi.

Ainsi, et pour résumer, la Commission propose :

- **de ne pas modifier la Constitution ;**
- **de préciser l'estimation des coûts à l'art. 3 du projet de LACRE**
- **de rajouter un alinéa 3 à l'art. 141, qui comprendrait uniquement les lettres a, b et d de la loi sur le parlement ;**
- **d'examiner l'adéquation, l'efficacité et le caractère économique des dispositions plus de 5 ans après leur entrée en vigueur.**

La Commission salue encore une fois l'idée d'un frein à la réglementation moyennant des mécanismes qui n'induisent pas plus de bureaucratie ou de ressources nécessaires qu'actuellement dans les entreprises. Elle se réjouit de la généralisation du guichet virtuel ; elle espère qu'il sera possible de formuler des actes de façon claire, compréhensible et adaptés aux destinataires, qualité dont le projet de LACRE ne paraît pas encore pourvu.

* * *

Telles sont les réponses de l'Ordre des avocats vaudois dans le cadre de la consultation à laquelle vous l'avez associé.

Le Conseil de l'Ordre, ainsi que la Commission droit des obligations qui a examiné le projet, se tiennent à votre entière disposition pour poursuivre ces réflexions.

Vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces lignes, je vous prie de croire, Madame la Conseillère juridique, à l'assurance de ma parfaite considération.

Pour le Conseil de l'Ordre :

Nicolas Gillard

